

我国突发事件应对与

Emergency Response and Social Policy-making Model

社会政策制定模式研究

现代化论坛



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

韩丽丽/著

我国突发事件应对与

韩丽丽 / 著

Emergency Response and Social Policy-making Model

现代化论坛

社会政策制定模式研究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

我国突发事件应对与社会政策制定模式研究/韩丽丽著.
—北京: 社会科学文献出版社, 2010. 6
(现代化论坛)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1427 - 0

I. ①我… II. ①韩… III. ①紧急事件 - 处理 - 研究 -
中国 ②社会政策 - 研究 - 中国 IV. ①D63 ②D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 063834 号

现代化论坛

我国突发事件应对与社会政策制定模式研究

著 者 / 韩丽丽

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215
电子信箱 / bianjibu@ssap.cn
项目经理 / 宋培军
责任编辑 / 宋培军
责任校对 / 苏向蕊
责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20
印 张 / 12
字 数 / 204 千字
版 次 / 2010 年 6 月第 1 版
印 次 / 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1427 - 0
定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

中文摘要

随着我国社会转型的逐步深入，突发事件的频繁发生及其引发的一系列反应，已经成为突发事件应对型社会政策制定的一个普遍条件。以应对突发事件为导向的突发事件应对型社会政策制定模式，正在成为当前我国社会转型时期一种不可忽视的社会政策制定模式。研究突发事件应对型社会政策制定模式，有利于我们更准确地把握突发事件应对型社会政策制定的特点和规律，为政府部门提高应对突发事件的政策能力提供有益的借鉴。

本书定位于突发事件应对型社会政策制定模式研究，除了注重一般层面的理论综述外，还基于我国当前突发事件及其应对的社会政策制定的实践，选择非典催生的《突发公共卫生事件应急条例》的出台、孙志刚事件及其引发的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》的迅速制定出台，这两个具有代表性和典型性的案例进行分析解读，力图对突发事件应对型社会政策制定模式的现状、影响因素、当前和未来发展的优化问题进行深入分析。

本书认为突发事件应对型社会政策制定模式是突发事件及其应对的特殊性和社会政策制定内在品质的结合，是以应对突发事件为导向的社会政策制定的各影响因素之间相互作用关系的一种

理论描述。该模式的出现并不是一种偶然现象，而是政府为了适应外部环境变化，提高突发事件应对的有效性而做出的必然选择，其根基存在于微观和宏观两个层面中，并集中表现为政策相关行为主体，在各种客观环境或条件下的重新组合和互动。围绕此中心思想，本书提出了突发事件应对型社会政策制定模式的二元分析框架，着重对突发事件应对型社会政策制定模式的影响因素进行深入研究，并在此基础上分析了突发事件应对型社会政策制定模式当前发展的优化路径和未来中国社会政策建设的战略选择。

本书共分为五个部分。

第一部分（第一章）导论部分，主要介绍本书的研究缘起和研究意义，通过对相关文献的梳理，分析了前期研究的不足，对相关概念做出界定，提出了突发事件应对型社会政策制定模式的二元分析框架，并介绍本书的研究内容、研究方法以及研究的新点。

第二部分（第二章）突发事件应对型社会政策制定模式概论，主要是对突发事件应对型社会政策制定模式的内涵、原因、特征及其对中国当前社会政策实践所产生的利弊影响进行分析。突发事件应对型社会政策制定模式，是为适应突发事件对社会政策制定提出的特殊要求而出现的，在政策制定的核心要素、目标、程序、过程等方面表现出独特性。这种社会政策制定模式，对中国当前的社会政策实践既有一定的积极意义，也存在一定的局限性。

第三部分（第三、四、五章）突发事件应对型社会政策制定模式的微观视角分析，分别对突发事件、公共舆论、政府回应三个核心要素，在突发事件应对型社会政策制定过程中的角色和影响作用进行全面分析和解释。突发事件作为社会政策制定的触发机制，其凸镜效应、聚焦效应、机遇效应、启示效应分别起到暴露政策缺陷、引发政策需求、推动政策完善和优化政策环境的作用。突发事件后引发的由媒体舆论、民众舆论、精英舆论所构成的舆论空间，造成了巨大的舆论效应，成为继突发事件后影响突发事件应对型社会政策制定的又一推动力量，其作用贯穿于政府

整个政策行为的始终，提高了政策问题的可见度、促进了政策议程的确立，并影响决策导向。政府回应是突发事件应对型社会政策制定的最为关键的因素，突发事件中政府回应主导作用的发挥，是基于政府自身责任和政府具有作为回应主体的比较优势所决定的。突发事件后，政府有意识地改进政策问题的诊断能力、调整政策制定议程，提高政策制定策略，最终实现社会政策制定的完善。

第四部分（第六章）突发事件应对型社会政策制定模式的宏观视角分析。当前中国急剧的社会转型、大众传媒的发展及传媒市场化、政府执政理念的转变，构成了突发事件应对型社会政策制定模式的社会基础。社会转型及其所造成的突发事件的特殊形态，为突发事件应对型社会政策制定模式的实现提供了现实动因，转型带来的物质财富积累为该模式提供了资源保证；大众传媒的发展及传媒市场化，强化了突发事件、公共舆论在社会政策制定过程中的影响力；政府执政理念的转变渗透于政府回应行为的各个方面，不但直接影响突发事件、公共舆论对突发事件应对型社会政策的制定，而且通过影响和控制突发事件、公共舆论等因素，对突发事件应对型社会政策制定模式发挥最终的决定作用。

第五部分（第七章）突发事件应对型社会政策制定模式的发展优化分析。从当前来看，突发事件应对型社会政策制定模式依然有其存在的现实基础，要使其能够最大程度地发挥积极作用，必须分析其当前所面临的制约因素，并在此基础上进行优化调整。从长远来看，未来中国社会政策建设的战略选择，应从突发事件应对型向发展型模式转变，强调社会政策制定的前瞻性、系统性和创新性。

目 录

Contents

.....

第一章 导论	1
第一节 研究的缘起与意义	2
第二节 文献综述	6
第三节 基本概念和分析框架	24
第四节 研究范围、内容、方法，以及研究的创新点	35
第二章 突发事件应对型社会政策制定模式的原因、 特征及影响分析	42
第一节 案例分析	42
第二节 突发事件应对型社会政策制定模式的 呈现及原因分析	46
第三节 突发事件应对型社会政策制定模式的特征	51
第四节 突发事件应对型社会政策制定模式对 我国社会政策实践的影响	57
本章小结	67

第三章 突发事件：社会政策制定的触发机制	69
第一节 中国转型期所面临的突发事件	69
第二节 突发事件在社会政策制定中的角色	71
第三节 突发事件对社会政策制定的促进作用	79
本章小结	91
第四章 公共舆论：社会政策制定的助推器	92
第一节 公共舆论的政策功能	92
第二节 突发事件与公共舆论空间	97
第三节 公共舆论在突发事件后政府政策行为中的 推动作用	105
第四节 科学看待公共舆论对社会政策制定的 影响和作用	114
本章小结	117
第五章 政府回应：社会政策制定的关键因素	118
第一节 政府回应是社会政策制定的必然现象	118
第二节 突发事件中的政府回应	127
第三节 政府回应是社会政策制定的关键因素	132
本章小结	144
第六章 突发事件应对型社会政策制定模式的社会基础	145
第一节 社会转型	145
第二节 大众传媒的发展及传媒市场化	149
第三节 政府执政理念的转变	156
本章小结	164

第七章 突发事件应对型社会政策制定模式的发展优化	165
第一节 当前突发事件应对型社会政策制定模式 存在的现实空间	165
第二节 当前优化突发事件应对型社会政策制定 模式的现实选择	170
第三节 未来中国社会政策建设的战略选择	180
本章小结	184
结 论	186
附录 A 访谈提纲	191
附录 B 《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理 办法》	193
附录 C 《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理 办法实施细则》	196
附录 D 《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》	200
附录 E 《突发公共卫生事件应急条例》	202
参考文献	213
后 记	228

第一章 导 论

20 世纪 90 年代，中国社会转型的特点日益明显，社会问题和社会矛盾日益突出，政府逐渐认识到社会政策在解决社会问题、缓和社会矛盾中的作用，社会政策受到越来越多的关注和重视，社会政策研究呈现方兴未艾之势。

社会政策研究可以从描述性分析、过程分析、评估、规范性分析和价值或目的取向的视角来进行^①。描述性分析一般是指对现有政策的陈述，主要解决“是什么”的问题；过程分析主要回答“如何”的问题，更多涉及一项政策是如何形成的，其焦点是许多因素在社会政策过程中的相互作用；评估是对社会政策做出判断，评鉴它的效果和效率；规范性分析集中研究应当通过什么样的社会政策去改进一般福利；价值或目的取向采取一种把价值渗入分析之中的观点，价值渗透于整个政策过程中。

当前学者们对社会政策的描述性分析、评估、规范性分析、价值分析的研究已经展开并积累了一定的研究成果，但对社会政策过程的研究却涉及不多。社会政策作为一个动态的过程，包括政策制定、执行、评估、终结等若干环节，其中政策制定作为政

^① 关信平主编《社会政策概论》，高等教育出版社，2009，第 58～59 页。

策过程的首要环节，对于整个政策的成功与否至关重要，是决定政策成败的基础，如果一项社会政策本身存在问题，那么就根本谈不上有效的执行以及良好的效果。由于我国学者对政策制定过程研究起步较晚，理论探讨还相对比较薄弱，在一定程度上影响到我国社会政策制定和实施的有效性，因此，深入探讨新时期我国社会政策制定的理论和实践，就成为当前社会发展研究的必然。

第一节 研究的缘起与意义

一 研究缘起

改革开放 30 年来，中国的经济与社会发生了巨大的变化，政府面临着比以往更加复杂多变的社会环境，社会政策所能发挥的作用和产生的影响远远超过以往任何时期，政府开始普遍重视社会政策的制定。政策制定的科学化、民主化、法制化程度有了很大的提高，一系列有利于弱势群体的社会政策纷纷出台，我国当前正处于社会政策制定的快速发展时期^①。与此同时我们也看到，在政策实践中还存在着诸如政策冲突、政策缺位或越位等问题，因此，建立符合中国国情，并具有一定指导意义的政策制定理论体系，是解决当前社会政策制定中的诸多问题的必经途径和内在要求，社会政策制定理论研究理应成为社会政策研究中的一个重要内容和研究焦点。

社会政策制定作为社会政策过程的首要环节，在整个政策过程中发挥着至关重要的作用，但社会政策的制定也是一个复杂、持续和动态的过程，其中涉及的客观和主观因素很复杂，大的因

① 王振耀：《社会政策制定——以中国问题为重点的探讨》，http://www.chinasocialpolicy.org/Uploads/%7B3903C1EC-82FE-455E-B774-679AA8F62C04%7D_2006.8.26。

素包括社会政治、经济、文化状况等，小的因素包括决策者的认知、情感等，同时决策组织的结构、管理、人际关系等也是不可忽视的因素。

鉴于社会政策制定的重要性和复杂性，国外政策研究者一直试图对包括社会政策在内的公共政策的复杂制定过程做出理性分析，并探索其中带有普遍性的规律，为此，他们提出了各种政策制定的理论模式。将政策制定抽象为简化的模式来分析并刻画其特点，在一定程度上可以揭示由于不同政治体制和不同文化所造成的政策制定过程的差异，从而达到认识政策制定的目的。这些政策制定的理论模式，对我国当前的社会政策制定研究具有较高的借鉴价值。与国外政策制定过程研究相比，国内学者研究政策制定过程起步比较晚，直到 20 世纪 90 年代后期才有少量文献面世。在考察西方政策制定模式的基础上，以西方的模式为参照来分析中国的政策制定实践，是中国政策制定研究常见的一种研究路径，但这种研究路径存在较大的局限性和缺陷。这些在包括社会政策在内的公共政策学中广为传播并被普遍接受的有关政策制定的理论模式，都是基于西方政策制定的经验进行总结和概括而形成的，由于中西方政治、经济、文化体制存在差异，照搬西方的政策制定模式，不能有效地描述和说明中国的政策制定实践，难免会忽视我国现实政策制定的特殊性、丰富性和复杂性。随着我国政策制定理论研究水平的提高和政策制定实践经验的积累，我国政策制定理论必将逐渐向本土化、内生化的方向转变。因此，在借鉴国外政策制定理论的同时，注重梳理和总结国内一些社会政策的制定过程及其理论，针对不同类型的社会政策制定过程，选取典型案例进行深入研究，探究社会政策制定的规律和特点，以此来构建本土化的社会政策制定理论模式就成为一种必然。

随着我国社会转型的逐步深入，一系列利益矛盾和冲突问题大量出现，突发事件的频繁发生及其引发的一系列反应，已经成为政策制定的一个普遍条件。为了应对这些挑战，政府的社会政

策制定实践也在不断发展改进，在这个过程中逐步形成了一种比较清晰的典型样式值得我们关注，即一些偶然发生的突发事件，虽然给社会发展带来一定的负面影响，但是，却能够成为社会政策制定的契机，把一些长期被搁置或忽视的社会问题迅速提上政府的政策议程，作为应对突发事件的特殊产物的社会政策得以快速制定出台，这是一种典型的以应对突发事件为首要目标的社会政策制定类型。2003年突如其来的非典直接催生了《突发公共卫生事件应急条例》的火速出台、孙志刚事件及其引发的城市流浪乞讨人员救助制度，从收容遣送向救助管理的迅速变革等，都是其中的典型案例。社会政策制定研究不能成为游离于现实世界之外的主观遐想，而应当密切关注时代所面临的种种问题，参与生动的现实生活，反映并解读时代生活的种种关系，这才是社会政策制定研究的时代生命力之所在，因此，提炼出一种突发事件应对型社会政策制定模式，就是时代给社会政策研究者提出的一个重要的理论任务。

本书定位为突发事件应对型社会政策制定模式研究。突发事件应对型社会政策制定模式，是基于我国社会政策制定的现状、基本经验和相关政策制定理论知识，在政策制定原型的基础上，抽取本质因素总结概括出的一种社会政策制定模式，在一定程度上，反映了当前我国社会政策制定的部分实践活动。笔者认为，由于突发事件的突发性和发展的不确定性、后果的严重性等特点，在某种程度上打破了社会政策制定的常态和惯有路径，同时也在一定意义上形成了社会政策制定完善的契机，在突发事件状态下的社会政策制定研究，是当前我国任何关于社会政策制定的讨论所无法回避的。

什么是突发事件应对型社会政策制定模式？其出现的原因是什么？特征如何？影响因素是什么？当前所面临的制约因素有哪些？未来的发展优化路径如何？这一系列突发事件应对型社会政策制定模式的深层次问题，都需要加以深入认识和研究。本研究的基本出发点，是在对典型的社会政策制定案例进行分析的基

础上,围绕突发事件及其应对的现实主题,谋求理论建构和发展,提炼出突发事件应对型社会政策制定模式的微观和宏观二元分析模型,以揭示我国突发事件应对型社会政策制定模式的特点、影响因素及其未来的发展趋势。对突发事件应对型社会政策制定模式进行深入研究,具有一定的理论意义和现实意义。

二 研究意义

1. 理论意义

第一,可以丰富和发展社会政策的理论研究。社会政策研究分析的基本视角主要包括描述性分析、过程分析、评估、规范性分析、价值或目的取向等几个方面,社会政策制定研究是社会政策过程分析中的重要方面。国内的社会政策学者对社会政策的本质、价值,及其具体的社会政策类型均展开了一定研究,而对社会政策的过程研究却涉及不多,社会政策制定研究是社会政策研究中的薄弱环节。本书从社会政策制定的角度,分析我国突发事件应对型社会政策制定模式的原因、特征及其影响因素,力图获得本土化的社会政策制定的思路和脉络,不仅可以弥补国内关于社会政策制定的基本理论及概念范畴的空白,而且可以拓展社会政策研究的领域,丰富和发展社会政策理论研究。虽然本研究只是初步的,其中有些问题还有待进一步深入,但对突发事件应对型社会政策制定问题的关注本身,就具有一定的理论意义。

第二,可以弥补非常状态下社会政策制定的理论研究。社会政策制定,包括常态下的社会政策制定和非常状态下的社会政策制定两种类型。如前所述,社会政策制定的理论研究是社会政策研究的薄弱环节,而非常状态下社会政策制定的理论研究更是薄弱环节中的薄弱环节。为数不多的对社会政策制定的研究也大多都是以社会处于正常状态为背景的,对社会处于非正常状态下的社会政策制定的相关研究比较欠缺。本项研究结合我国当前以应对突发事件为导向的社会政策制定实践,在借鉴、吸收国内外相关

政策制定理论成果的基础上,分析突发事件状态下,社会政策制定模式的原因、特征及影响因素,可以弥补在非正常状态下社会政策制定研究的缺位或不足,拓展社会政策制定研究的广度和深度。

2. 现实意义

突发事件应对型社会政策制定模式研究,对政府部门提升应对突发事件的政策能力有一定的启示和指导意义。20世纪90年代以来,中国社会转型的特点日益明显,各种突发事件大大增加,突发事件成为摆在政策决策者面前的现实挑战,提高应对突发事件的政策能力成为政府部门的当务之急。因此,突发事件应对型社会政策制定模式研究,不仅是一个意义深远的理论问题,也是一个至关重要的实践问题。本书的研究在某种意义上是对突发事件应对型社会政策制定规律的梳理和总结,可以为政府部门提高应对突发事件的政策能力提供有益的借鉴,如提高社会政策意识、化危机为契机、把握社会政策制定的机会、谋求政策方案的创新、提高社会政策制定的效率、及时总结经验教训等,同时这种借鉴对提高常态下社会政策制定的前瞻性、科学性、民主化也具有一定的现实意义。

第二节 文献综述

一 国外政策制定相关理论研究

从国外的研究现状来看,西方学者从不同途径开展了关于政策制定的研究,并取得了丰硕的研究成果,如托马斯·R. 戴伊的《理解公共政策》、詹姆斯·E. 安德森的《公共决策》、拉雷·N. 格斯顿的《公共政策的制定——程序与原理》、查尔斯·E. 林德布洛姆的《决策过程》、托马斯·R. 戴伊的《自上而下的政策制定》、叶海卡·德罗尔的《逆境中的政策制定》、保罗·A. 萨巴蒂尔的《政策过程理论》、约翰·W. 金登的《议程、备选方案与公



共政策》^①等。学者们的研究主要围绕着以下几个方面来展开。

1. 政策制定过程研究：政策过程阶段论及其发展

政策过程阶段论是目前国内政策学科研究者普遍采用的政策过程理论，它把政策制定过程划分为许多阶段，这种简化政策制定复杂性的思想，最早是在拉斯维尔的早期研究中提出的^②。拉斯维尔将政策过程划分为信息、建议、法令、试行、执行、评估及终止七个阶段^③。在此基础上，查尔斯·琼斯和詹姆斯·E. 安德森将政策过程分为问题建构、议程设置、采纳、执行、政策评估等阶段，每一阶段都涉及不同的时间、不同的制度和不同的行动者。1983年，布鲁尔和德利翁出版了他们的作品，完整地提出了政策过程的阶段论和基本原理。政策过程阶段论是西方科学界20世纪70年代和80年代中期居主流地位的理论，是到目前为止理解政策过程最有影响力的理论^④。该理论是把复杂的政策过程简化为几个阶段，并在特定的阶段，如议程设置、政策实施阶段做出了许多卓越的研究。

20世纪80年代以来，尤其是进入90年代以来，政策过程阶段论遭到越来越多的批判。如林德布洛姆在《决策过程》一书中主张：“对政策制定过程的研究，不能仅仅满足于静态的阶段，即把政策制定过程解析分为若干阶段或小的过程，而应该从政治的、

① [美] 托马斯·R. 戴伊：《理解公共政策》，彭勃等译，华夏出版社，2004。

[美] 詹姆斯·E. 安德森：《公共决策》，唐亮译，华夏出版社，1990。[美] 拉雷·N. 格斯顿：《公共政策的制定——程序与原理》，朱子文译，重庆出版社，2001。[美] 查尔斯·E. 林德布洛姆：《决策过程》，竺乾威、胡君芳译，上海译文出版社，1988。[美] 托马斯·R. 戴伊：《自上而下的政策制定》，鞠方安、吴忱译，中国人民大学出版社，2002。[以] 叶海卡·德罗尔：《逆境中的政策制定》，王满传等译，上海远东出版社，1996。[美] 保罗·A. 萨巴蒂尔：《政策过程理论》，彭宗超、钟开斌等译，三联书店，2004。[美] 约翰·W. 金登：《议程、备选方案与公共政策》（第二版），丁煌、方兴译，中国人民大学出版社，2004。

② Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: University of Maryland, 1956.

③ Harold D. Lasswell, *A PreView of Policy Sciences*, New York: American Elsevier, 1971.

④ [美] 保罗·A. 萨巴蒂尔：《政策过程理论》，彭宗超、钟开斌等译，三联书店，2004，第9~25页。

经济的和社会环境或背景入手,从而提出以政治互动这种动态的途径来分析和解释政策制定过程,即以互动的政策制定代替分析的政策制定,从动态中把握政府的政策制定活动与过程。”^①在林德布洛姆之后,萨巴蒂尔更是全面指出过程阶段理论的不足,即:“阶段模型并非真正是一个因果模型;阶段模型并没有为经验假设检验提供一个明确的基础,因此,它不适合证实、改善或虚构;启发式的阶段在构建一系列的阶段时,存在描述不严谨的问题;阶段隐喻法会经受条文主义和自上而下关注等困扰;阶段隐喻法不适当地将政策周期强调为暂时的分析单元,也就是说,忽视了政府间关系系统的概念;阶段隐喻法没有能够为整合政策分析与贯穿公共政策过程的始终的政策取向研究等的作用提供一个好的工具。”^②正是因为以萨巴蒂尔为首的学者批判并主张取代或实质性地修正政策过程阶段论,学者们提出了一系列新的替代性的政策过程理论,对此保罗·A.萨巴蒂尔在《政策过程理论》一书中给予了较为全面的介绍,包括支持联盟框架、间断—平衡框架、多源流分析框架、政策创新框架、制度理性选择理论、大规模比较研究方法的因果漏斗框架、权力竞技场、文化理论、建构主义者框架、政策领域框架等,其中有一些是较为成功的理论。

多年的经验研究表明:虽然这些新的理论框架在研究和应用领域很有价值,但依然无法取代政策过程阶段论的地位。尽管政策过程阶段论有这样那样的缺陷,但由于其特别简单,可以把复杂的政策过程简单化,具有很大的包容性和概括性,因此,依然为人们所青睐,而且即使到目前为止,它依然主导着公共政策分析教科书,尚无任何新的理论能够取代其地位^③。

① [美] 查尔斯·E. 林德布洛姆:《决策过程》,竺乾威、胡君芳译,上海译文出版社,1988,第5页。

② [美] 保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,三联书店,2004,第30~31页。

③ 毛寿龙:《西方公共政策的理论发展之路及其对本土化研究的启示》,《江苏社会科学》2004年第1期,第144页。